



Vlaams
Parlement

stuk **40** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 13 december 2011 (2011-2012)

Advies

van het Rekenhof

over de Gemeentelijke Holding



De heer E. Van Rompuy
Voorzitter van de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën en Begroting
Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
7 december 2011	Dec/com/fin/hov/111207.01	N 09-3.678.743 B1	13 december 2011

Advies Gemeentelijke Holding

Mijnheer de voorzitter,

Tijdens de vergadering van dinsdag 6 december 2011 behandelde de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting een interpellatie over de verrekening van de effecten van de vereffening van de Gemeentelijke Holding op de begroting 2011, waarbij een aantal bijkomende vragen en opmerkingen naar voor kwamen.

Uw Commissie heeft het Rekenhof verzocht dit dossier te onderzoeken. Als bijlage bij deze brief vindt u het advies van het Rekenhof.

Op last:

Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Jozef Beckers
Raadsheer

Bijlage: advies Gemeentelijke Holding

Dossier 3.678.743
Dienst 9.1

Adviesvraag over Gemeentelijke Holding

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft het Rekenhof verzocht advies te geven over de verrekening van de effecten van de vereffening van de Gemeentelijke Holding in de begroting.

Antecedenten

De Gemeentelijke Holding verkeert in moeilijkheden sinds de bankencrisis van 2008. Het Vlaams Parlement heeft de afgelopen jaren een aantal maatregelen om de Gemeentelijke Holding te ondersteunen goedgekeurd:

- Het Vlaams Parlement keurde de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008 goed, waarin de minister die bevoegd is voor Financiën en Begroting, ertoe werd gemachtigd de waarborg van het Vlaams Gewest voor maximaal 200 miljoen euro en voor een waarborgperiode van maximaal 5 jaar te hechten aan de leningen die de nv Gemeentelijke Holding had aangegaan in het kader van de herkapitalisatie van Dexia.
- Bij de eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009 werd dit plafond opgetrokken tot 400 miljoen euro. In de verantwoording bij deze beslissingen wordt gesteld dat *“de aanhoudende problemen op de financiële beurzen, en inzonderheid deze van de bank aandelen, erin resulteren dat de activa van de Gemeentelijke Holding, gewaardeerd volgens dagkoers te laag uitkomen om een vlotte financiering van de Gemeentelijke Holding te kunnen waarborgen. Zonder de tijdelijke waarborg vanuit het gewest, dreigt er risico op verlies van het aanzienlijk patrimonium dat de Vlaamse steden en gemeenten hebben opgebouwd via de Gemeentelijke Holding. Het is derhalve logisch dat de gewesten – in het belang van hun lokale besturen – het ontleningsvermogen van de Gemeentelijke Holding bijkomend ondersteunen.”*

Hierbij heeft het Vlaams Parlement steeds eenzelfde beleidslijn vooropgesteld, gericht op de stabilisering van de financiële situatie van de Gemeentelijke Holding en de medewerking aan een structurele hervorming van de Gemeentelijke Holding. De Vlaamse Regering verkreeg de toestemming om de Gemeentelijke Holding waarborgen te verlenen tot maximaal 400 miljoen euro.

De in januari 2009 door de Vlaamse Gemeenschap aan de Gemeentelijke Holding toegekende waarborg van 200 miljoen euro was in mei 2011 afgebouwd tot 62,5 miljoen euro. Op dat ogenblik kreeg de Vlaamse Regering de vraag om via de intekening op commercial paper voor een bedrag van 40 miljoen euro tijdelijk (voor twee maanden) de liquiditeitspositie van de Gemeentelijke Holding te ondersteunen. De minister geeft aan in zijn antwoord op parlementaire vraag nr. 110 van 27 oktober 2011 dat het risico op faillissement toen intern als gering werd beschouwd.

Door de intekening op het commercial paper verhoogde het door de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van de Gemeentelijke Holding aangegane engagement en het daaraan verbonden risico in mei 2011 van 62,5 miljoen euro (waarborg) met 40 miljoen euro (commercial paper) tot 102,5 miljoen euro. Dit bedrag overschrijdt niet het door het Vlaams Parlement goedgekeurde plafond van 400 miljoen euro voor steun aan de Gemeentelijke Holding, maar de parlementaire machtiging had enkel betrekking op waarborgverlening en niet op kredietverlening.

Belegging, of niet?

De Vlaamse overheid heeft de intekening op de uitgifte van commercial paper door de Gemeentelijke Holding geclassificeerd als een thesaurieverrichting, daar de transactie werd gezien als een kortetermijnbelegging.

Artikel 4, § 1, a) van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bepaalt de doelstellingen die de Vlaamse regering in acht moet nemen bij het beleggingsbeheer:

(1) streven naar een maximale rentevoet en een minimaal renterisico, rekening houdend met de contractuele voorwaarden op de financiële rekening bij de kassier; (2) laten spelen van de concurrentie en streven naar optimale financiële voorwaarden; en (3) streven naar een optimale transparantie en controleerbaarheid.

Aan deze doelstellingen werd voorbij gegaan bij de intekening op het commercial paper:

- Op het moment van intekening (17 mei 2011) op de uitgifte van commercial paper door de Gemeentelijke Holding beschikte de Vlaamse overheid niet over voldoende kasoverschotten om de belegging integraal te financieren. Een deel van de betaling gebeurde dan ook ten laste van de permanente kasfaciliteit. De transactie verliep via de beleggingsrekening, die deel uitmaakt van de globale rekening-courant van de Vlaamse Ministeries.
- De concurrentie heeft niet gespeeld. De beslissing om in te tekenen op commercial paper van de Gemeentelijk Holding is niet het resultaat van een objectieve vergelijking van alternatieve beleggingsmogelijkheden.

- De Vlaamse overheid was op de hoogte van de liquiditeitsproblemen bij de Gemeentelijke Holding. Een uitgifte van commercial paper door de Gemeentelijke Holding kon dan ook niet worden beschouwd als een belegging met een minimaal risico.
- Het Vlaams Gewest streeft ernaar enkel te beleggen in effecten met minimaal een A-rating. De Gemeentelijke Holding beschikte niet over een A-rating.

Ook de Vlaams minister van Financiën en Begroting spreekt in zijn persbericht van 2 december 2011 niet meer over een belegging in commercial paper, maar over het *“steunen van de Gemeentelijke Holding om te voorkomen dat eventuele problemen bij de Gemeentelijke Holding eerste aanleiding zouden zijn van een financieel debacle bij Dexia. [...] De Vlaamse Regering gaf voor 40 miljoen kortlopende leningen en waarborgde de Gemeentelijke Holding voor 225 miljoen euro.”*

De drie gewesten tekenden samen voor 120 miljoen euro in op de uitgifte van commercial paper door de Gemeentelijke Holding om deze uit liquiditeitsnood te helpen. De steun was bedoeld als overbrugging voor een beperkte periode, tot andere financiers zouden aantreden. De toekenning van een dergelijk krediet kan, qua intentie, niet worden beschouwd als een loutere thesaurieverrichting, maar was een beleidsdaad, waarvoor op dat ogenblik geen expliciete machtiging in de begroting was voorzien.

Begrotingsberaadslaging

Artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit voorziet in een mogelijkheid voor de Vlaamse regering om in dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, een begrotingsuitgave te doen en die nadien te laten regulariseren door het Vlaams Parlement.

§ 1. In dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, kan de Ministerraad, bij gemotiveerde beraadslaging, machtiging verlenen tot het vastleggen, het ordonnanceren en het betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beraadslaging vastgesteld bedrag. [...]

De tekst van de beraadslagingen wordt onmiddellijk aan de Wetgevende Kamers en aan het Rekenhof medegedeeld. Eventueel doet dit laatste onverwijld zijn opmerkingen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toekomen.

Recent heeft de Vlaamse regering gebruik gemaakt van de begrotingsberaadslaging voor de uitwinning van de waarborg van 225 miljoen euro in het kader van de vrijwillige vereffening van de Gemeentelijke Holding. Diezelfde werkwijze kon ook worden toegepast

bij de beslissing om in te tekenen op het commercial paper van de Gemeentelijke Holding.

De Vlaamse regering heeft in zijn nota aangaande de ontwerpen van decreet houdende tweede aanpassing van de middelenbegroting en van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011 uiteengezet dat de begrotingsaanpassing betrekking heeft op drie verschillende transacties die verband houden met de vrijwillige invereffeningstelling van de Gemeentelijke Holding, waaronder het budgettair ten laste nemen van de niet-terugbetaling van 40 miljoen euro commercial paper uitgegeven door de Gemeentelijke Holding. Hierdoor werd het Vlaams Parlement, weliswaar laattijdig, gevraagd zijn goedkeuring te verlenen aan een kredietverlening aan de Gemeentelijk Holding via de intekening op commercial paper.

Ondersteuning door financiële en juridische consulent

De minister verwijst in zijn antwoord naar de aanstelling van een juridisch (Laga) en een financieel adviseur (Leonardo) om de positie van het Vlaams Gewest in de Gemeentelijke Holding te onderzoeken. Beide adviseurs hadden als opdracht het Vlaams Gewest bij te staan in het zoeken naar een structurele oplossing voor de Gemeentelijke Holding.

Het Rekenhof heeft de gunningsverslagen en de gemotiveerde gunningsbeslissingen onderzocht. Het stelt vast dat de opdrachten van beide consultants respectievelijk op 25 mei 2011 en 17 juni 2011 zijn afgesloten, dus na de initiële beslissing over de intekening op het commercial paper, en bedoeld zijn om de Vlaamse overheid te adviseren omtrent de mogelijke verlenging op 1 juli 2011 van de waarborgen en omtrent de mogelijke verlenging op 18 juli 2011 van de uitstaande belegging in commercial paper.

ESR-classificatie van commercial paper

Eurostat bracht in 2010 een herwerkte versie uit van zijn handboek overheidstekort en overheidsschuld, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de wijze waarop transacties tussen de overheden en ondernemingen moeten worden verwerkt.

Wanneer een overheid intekent op ondernemingsobligaties (bv. commercial paper), wordt dit geregistreerd als een financiële transactie, die het vorderingensaldo niet belast.

Echter, wanneer de obligaties worden uitgegeven door een onderneming die belangrijke verliezen heeft opgestapeld en vrijwel uitsluitend de overheid intekent op deze obligaties, wordt dit beschouwd als een niet-financiële transactie (i.c. een kapitaaloverdracht) met een impact op het vorderingensaldo, d.w.z. dat de verrichting wordt niet geregistreerd in de ESR-klasse 8 (kredietverleningen en deelnemingen), maar in de ESR-klassen 5 en 6 (kapitaaloverdrachten).

De partijen die in mei 2011 hebben ingetekend op het door de Gemeentelijke Holding uitgegeven commercial paper zijn uitsluitend overheden. Op dat ogenblik was de Vlaamse overheid op de hoogte van de precare financiële toestand van de Gemeentelijke Holding. De algemene verwachting was evenwel dat de liquiditeitsproblemen van de Gemeentelijke Holding tijdelijk waren.

Zolang de kansen op terugbetaling reëel waren, kon deze transactie nog als een financiële transactie worden beschouwd. Zodra het duidelijk werd dat de lening verloren was, diende de transactie te worden geherclassificeerd naar kapitaaloverdracht.